

G I G A *Focus*

German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

Nummer 9

2010

ISSN 1862-3573

LATEINAMERIKA

Kuba: Auf dem Weg zum Marktsozialismus?

Bert Hoffmann

Kubas Führung hat Mitte September 2010 angekündigt, binnen sechs Monaten eine halbe Million Staatsangestellte zu entlassen; weitere 500.000 Bedienstete sollen folgen. Ein wachsender Privatsektor soll die freigesetzten Arbeitskräfte auffangen.

Analyse

Die akute Krise der Staatsfinanzen zwingt die kubanische Regierung zu der weitest gehenden Reformmaßnahme seit der Amtsübernahme Raúl Castros im Juli 2006. Doch noch streitet die Führung, wie viel Markt Kubas Sozialismus zulassen wird.

- Die entlassenen Staatsangestellten sollen in Beschäftigungen im „nicht-staatlichen Sektor“ überführt werden. Dies bedeutet die größte Öffnung für private Wirtschaftsaktivitäten seit der Revolution 1959.
- Noch gibt es in Kubas Führung keinen Konsens über die künftige Rolle des Privatsektors: Für die Reformkräfte sind die neuen Selbständigen wichtiger Teil eines Marktsozialismus nach vietnamesischem oder chinesischem Vorbild, die der Staat aktiv fördern sollte; noch immer starke Kräfte in Partei und Bürokratie aber sehen den Privatsektor als notwendiges Übel, das politisch gefährlich und deshalb möglichst klein zu halten ist.
- Es spricht vieles dafür, dass die Öffnung für den Privatsektor weitgehend ohne belastbare rechtliche Grundlagen erfolgen wird. Die mangelnde Rechtssicherheit erlaubt dem Staat zwar Kontrolle und Sanktionsmacht, ist aber ein Hemmschuh für die wirtschaftliche Dynamik, die diese Reformen für die Gesamtwirtschaft entfalten könnten.
- Die Freilassung inhaftierter Regierungsgegner ist eine weitere wichtige Entwicklung, die in der EU zur Debatte über eine Änderung der bisherigen Kuba-Politik führt. Sollte diese nicht erfolgen, sind vermehrt nationale Alleingänge der auf Dialog drängenden Staaten zu erwarten.
- Fidel Castros öffentliche Auftritte der letzten Wochen bedeuten nicht sein politisches Comeback. Im Gegenteil: Raúl Castro hat seine Macht konsolidiert; Fidels Präsenz fungiert primär als Legitimation der Regierung seines Bruders.

Schlagwörter: Kuba, Wirtschaftsreformen, Sozialismus, politische Gefangene, Raúl Castro



Die Krise vor dem Sturm

Politisch am heikelsten ist oft weniger die Phase der Agonie eines maroden Modells, sondern der Moment, an dem nach langer Zeit endlich mit seiner Reparatur begonnen wird. Auch deshalb hat es so lange gedauert, bis Kubas Staatschef Raúl Castro tatsächlich ernsthaft jene Reformen angestoßen hat, die er seit vier Jahren als unvermeidlich beschreibt. Mit der Mitte September 2010 erfolgten Ankündigung, binnen sechs Monaten eine halbe Million Staatsbeschäftigte zu entlassen, scheint nun aber der Punkt erreicht, an dem auch für konservative Kräfte in der Führung in Havanna das Festhalten an einem immer prekärer werdenden „Weiter-so“ nicht mehr gangbar war.

Seit Raúl Castro im Juli 2006 die Amtsgeschäfte von seinem Bruder Fidel übernahm, hat er in Reden und Interviews dem Land ökonomische Notwendigkeiten gepredigt: Kuba könne nur so viel konsumieren wie es produziert; die Staatsbetriebe müssten effizienter werden, damit die Löhne wieder an Wert gewinnen; die flächendeckenden Subventionen und der für alles sorgende Vater Staat seien nicht mehr länger zu finanzieren (Hoffmann 2008). In der Summe hat Castro eine weitgehende Reformagenda als überlebensnotwendig skizziert – aber bis dato kaum etwas davon eingeleitet.

In der Tat hat sich die Versorgungslage während Raúl Castros Amtszeit spürbar verschlechtert, die Krise der Staatsfinanzen hat sich dramatisch zugespitzt. Die internationale Finanzkrise hat Tourismus und Überweisungen von Emigranten beeinträchtigt. Schwerer noch wiegt, dass die Unterstützung aus Venezuela nicht mehr so großzügig fließt wie früher. Kuba reduzierte daraufhin sein Einfuhrvolumen gegenüber dem Vorjahr nach offiziellen Angaben von 8,84 auf 3,27 Millionen Frachttonnen, ein Rückgang um nicht weniger als 60 Prozent. Zudem sank die einheimische Produktion weiter ab. Engpässe und Einsparungen bei der Versorgung der Bevölkerung, aber auch bei den nötigen Investitionsgütern und Vorprodukten für die Staatsbetriebe waren die Folge.

In der Landwirtschaft, von Staatschef Raúl Castro ursprünglich zum Aushängeschild seiner Neuerungsbemühungen gemacht, waren die Ergebnisse bislang katastrophal. Zwar wurden 920.000 Hektar brachliegende staatliche Ländereien an Privatbauern verpachtet. Aber eine Be-

lebung der Produktion blieb aus. Für die angehenden Landwirte gab es nirgends ausreichend Macheten, Maschinen, Saatgut oder Düngemittel zu kaufen. Hinzu kommt der fehlende Zugang zu Transport und Vermarktung. Die Hälfte des neu vergebenen Ackerlandes, so Wirtschaftsminister Murillo unlängst, ist weiterhin ungenutzt.

Statt also zu einer Verbesserung der Versorgungslage beizutragen, brach die landwirtschaftliche Produktion weiter ein. Im ersten Halbjahr 2010 sank die Lebensmittelproduktion um 7,5 Prozent;¹ Grundnahrungsmittel wie Kartoffeln, Milch oder Eier waren genauso vom Rückgang betroffen wie die für den Devisenerwerb so wichtigen Exportprodukte: Tabak verzeichnete ein Minus von 14 Prozent gegenüber dem Vorjahr, und die diesjährige Zuckerrohrernte ist die niedrigste seit 100 Jahren, wie die Parteizeitung einräumte.

Unter dem Druck akuter Liquiditätsengpässe beschloss die Staatsführung Anfang 2009, die Devisenkonto ausländischer Handelspartner und im Land operierender Unternehmen mit einem Volumen von insgesamt rund 1 Mrd. USD einzufrieren. Bis heute kommen Kubas Geschäftspartner nur teilweise an ihr Geld, lange Zahlungsverzögerungen sind in vielen Bereichen die Regel. Von Ausnahmen abgesehen zeigen westliche Investoren deshalb derzeit wenig Neigung zu Neuinvestitionen auf der Insel.

Die Krise der staatlichen Finanzen findet ihren Ausdruck auch in einem wachsenden Inflationsdruck auf die kubanische Währung. Noch präsent ist die Erinnerung an die erste Hälfte der 1990er Jahre, als der kubanische Peso (CUP) ins Bodenlose fiel und ein Monatslohn umgerechnet kaum mehr als 2 oder 3 USD ausmachte. Einer der größten Erfolge des Krisenmanagements war es, hier eine Stabilisierung – wenn auch auf weiterhin niedrigem Niveau – zu erreichen; seit Jahren pendelt der Wechselkurs zwischen dem Peso und dem an den US-Dollar gekoppelten „konvertiblen Peso“ (CUC) bei 1:25. Um in der jetzigen Krise eine neuerliche Inflationsspirale zu verhindern, sind für die Regierung Kürzungen der Staatsausgaben nun jedoch unvermeidlich geworden. Der Staat hat Sparprogramme verkündet, Betriebskantinen und die alten Leuten zustehenden Zigaretten gestrichen, die bislang über die Lebensmittel-

1 S. Oficina Nacional de Estadísticas, online: <www.one.cu>.

karte verteilt wurden. Doch er kam nicht umhin, auch den ganz dicken Brocken anzupacken: die versteckte Arbeitslosigkeit, die seit Jahren in den hoffnungslos aufgeblähten Stellenplänen in Verwaltung und Staatsbetrieben „geparkt“ wurde.

Bereits im April 2010 hatte Raúl Castro öffentlich von einer Million überzähliger Angestellter gesprochen, denen keine produktive Leistung gegenüberstehe. Nachdem seine Amtszeit jedoch bislang mehr durch Ankündigungen als durch Umsetzung geprägt war, dürfte es diesmal ernst werden. Im Internet zirkulieren durchgesickerte Papiere und Power-Point-Folien, in denen die ersten 500.000 Entlassungen mit konkreten Zahlen für jede Provinz und jede Gemeinde durchdekliniert werden. Selbst wenn in den nächsten sechs Monaten nur die Hälfte davon „in den nichts-staatlichen Sektor“ – so die offizielle Formulierung – überführt werden sollte, ist dies die weitest reichende Öffnung hin zur Privatwirtschaft seit der Verstaatlichung allen städtischen Kleingewerbes 1968.

Abschied von Übervater Staat – aber was tritt an seine Stelle?

„Eine Krise besteht darin“, so hatte es der italienische Marxist Gramsci einmal definiert, „dass das Alte stirbt und das Neue nicht geboren werden kann“. Übertragen auf Kuba heißt das: Die jetzt angekündigten Entlassungen sind gleichsam die Beisetzung eines Sozialismusmodells, das auf einem allzuständigen Staat basierte. Eben dies meinte wohl auch Fidels vielzitierte Bemerkung gegenüber dem US-amerikanischen Journalisten Jeffrey Goldberg, dass „das kubanische Modell nicht mal mehr in Kuba funktioniert“.²

Zweifelsohne ist in Fidels Äußerung zu viel hineininterpretiert worden, wenn es als Eingeständnis gelesen wurde, die Revolution oder der Sozialismus als Ganzes seien gescheitert. Es verweist allerdings darauf, dass auch der historische Führer der Revolution kein As mehr im Ärmel hat, welches das Gestern ins Morgen verlängern könnte. Und es ist auch symptomatisch für ein schwerwiegendes Problem: So resolut Kubas Füh-

rung jetzt das Ende der Staatswirtschaft alten Typs verkündet, so diffus bleibt sie dabei, die Konturen des Neuen zu benennen, das an seine Stelle treten soll. Dies ist kein zufälliger Lapsus, sondern vielmehr Ausdruck davon, dass hierüber innerhalb der politischen Elite noch kein ausreichender Konsens herrscht.

Eine Vorstellung vom zukünftigen Wirtschaftsmodell ihres Landes müssen sich die Kubaner aus vagen Verlautbarungen, den Erfahrungen mit einigen kleinräumigen Pilotprojekten und vielen Gerüchten zusammenpuzzeln. Das in der Parteizeitung publizierte Communiqué sprach lediglich von einer „Reduzierung von 500.000 Arbeitern im staatlichen Sektor und einen entsprechenden Zuwachs im nicht-staatlichen Sektor“, ohne dies weiter auszuführen.³ Aus regierungsnahen Quellen sickerte durch, dass rund 250.000 Lizenzen für selbständige „Arbeit auf eigene Rechnung“ ausgegeben werden sollen. Zudem zirkuliert eine Liste mit 180 dafür ausgewählten Beschäftigungen, wobei die meisten im einfachen Dienstleistungsgewerbe angesiedelt sind. Ausgeklammert bleiben der zentrale Bereich von Essenszubereitung und -verkauf ebenso wie – von Ausnahmen abgesehen – Berufe mit akademischer Qualifikation.

Hinzukommen sollen Pachtmodelle und die Zulassung von Kooperativen für Kleingewerbe und Dienstleistungen. Ein Pilotmodell wurde bereits vor einigen Wochen lanciert, als den Angestellten der staatlichen Friseursalons die Möglichkeit zu selbständiger Arbeit auf eigene Rechnung als Pächter des jeweiligen Lokals angeboten wurde. Auch nach Abzug von Miete und Besteuerung verspricht dies den meisten deutlich mehr Ertrag als das bisherige Staatsgehalt. Wenn dies nun aber in größerem Umfang beabsichtigt ist, dann sind Folge-reformen eigentlich unvermeidlich: Etabliert werden müssen die Strukturen, in denen Marktakteure agieren, von Verkaufsstellen für die von den neuen Selbständigen benötigten Vorprodukte und Werkzeuge über ein differenziertes Steuersystem bis hin zu transparenten Regeln im Fall von Insolvenz. Ein internes Dokument der Partei, das der Nachrichtenagentur AP zugespielt worden ist,⁴ warnt bereits davor, dass

2 Goldberg, Jeffrey (2010), Fidel: „Cuban Model Doesn't Even Work for Us Anymore“, in: *The Atlantic Monthly*, 08. September, online: <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2010/09/fidel-cuban-model-doesnt-even-work-for-us-anymore/62602/>>.

3 Pronunciamiento de la Central de Trabajadores de Cuba, in: *Granma*, 13.09.2010, 8, online: <<http://www.granma.cubaweb.cu/2010/09/13/nacional/artic01.html>>.

4 Als Power-Point-Datei unter: <<http://www.penultimosdias.com/2010/09/14/la-reforma-que-viene/>>.

ein substanzieller Teil der in die neue Selbständigkeit Entlassenen bereits im ersten Jahr wieder aufgeben könnte. Welches soziale Netz dann greift, verrät es nicht.

Zauberformel „Arbeit auf eigene Rechnung“?

Nachdem die „Revolutionäre Offensive“ genannte Kampagne 1968 rund 50.000 kleine Läden und Betriebe verstaatlichte, vom Schuster bis zum Limonadenverkäufer, war nur noch in der Landwirtschaft ein über privates Eigentum verfügender Wirtschaftssektor erhalten geblieben – rund 450.000 Kleinbauern, eingebunden in ein enges Korsett von Plan- und Preisvorgaben und die organisatorischen Strukturen der offiziellen Kleinbauernvereinigung (ANAP).

In der Krise nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurde 1993 jene Modalität selbstständiger Beschäftigung eingeführt, die nun der Schlüssel zur Bewältigung der massenhaften Entlassungen aus dem Staatssektor sein soll: die sogenannte Arbeit auf eigene Rechnung (*trabajo por cuenta propia*). Die Lizenzvergabe blieb jedoch immer einer Vielzahl von Restriktionen unterworfen. Ursprünglich für 157 Berufe im Dienstleistungs- und Kleingewerbesektor vorgesehen, wurden fast 80 – darunter die am meisten nachgefragten und wirtschaftlich relevantesten wie Personentransport oder Kleingastronomie – offiziell auf Eis gelegt; zwar wurden sie nicht verboten, aber neue Lizenzen wurden nicht vergeben, auslaufende nicht erneuert. Zahllose Lizenzen wurden darüber hinaus wegen vermeintlicher Verletzungen von Hygienevorschriften, der Beschaffung von Arbeitsmitteln auf dem Schwarzmarkt oder fehlender Steuerzahlungen entzogen. In der Folge sind heute nur noch rund 140.000 Kubaner als *trabajadores por cuenta propia* registriert, weniger als 4 Prozent der arbeitenden Bevölkerung.

So dämpft der Blick auf die vergangenen Erfahrungen allzu große Erwartungen. Vor allem aber verweist er darauf, wie sehr es auf das „Kleingedruckte“, auf die Ausgestaltung der begleitenden Regeln und auf die tatsächliche Umsetzung in der Praxis ankommen wird. Hierzu ist die offizielle Informationspolitik bislang unglaublich mager. Einer der jungen Reformökonomien, Pavel Vidal vom Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), forderte denn auch im kubanischen

Radio: „Es muss eine Verpflichtung geben, dass dies nicht eine konjunkturelle Anpassung ist, sondern ein struktureller Wandel der Ökonomie; zu akzeptieren, dass das kubanische Wirtschaftsmodell diesen nicht-staatlichen Sektor braucht.“ Mit anderen Worten: Selbständige Arbeit nicht nur als Auffangbecken in der Krise, sondern als Teil eines dynamischen Marktsozialismus, wie ihn das vietnamesische oder chinesische Modell mit bemerkenswertem Erfolg vormacht.

Doch so weit ist der Apparat noch nicht. Die Parteizeitung *Granma* schafft es, seit der Ankündigung der Entlassungswelle ihre Seiten mit dem Abdruck der Memoiren Fidels über die Frühzeit der Revolution zu füllen, ohne tagelang auch nur ein Wort zu den beschlossenen Maßnahmen zu verlieren.

Ein Aspekt hat auch bei Betrachtern aus dem Ausland bislang kaum Beachtung gefunden: die Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben. Kuba zeigt einen im internationalen Vergleich hohen Anteil von Frauen nicht nur an der Erwerbsbevölkerung insgesamt, sondern auch in hoch qualifizierten Berufen. Im Privatsektor sieht dies jedoch gänzlich anders aus. Hier ist den offiziellen Daten zu Folge nur jede Siebte eine Frau. Nun sind drei Viertel der Privaten als Kleinbauern tätig, und im ländlichen Raum mögen sich traditionelle Geschlechterverhältnisse nicht nur in Kuba länger halten als in urbanen Sektoren. Doch auch bei den derzeit registrierten Selbständigen stellt sich die Situation kaum besser dar: Von den rund 140.000 registrierten *trabajadores por cuenta propia* sind gerade einmal 32.000 Frauen, weniger als ein Viertel.⁵ Die Frage ist daher, inwieweit die nun anstehende Schrumpfung des Staatssektors die geschlechtsspezifische Aufteilung des Arbeitsmarkts, verbunden mit ungleichen Einkommensmöglichkeiten, zu Ungunsten von Frauen fortsetzen wird.

Elitenkohäsion und Reformträgheit

Kubas Staatschef Raúl Castro hat, seit er vor vier Jahren die Amtsgeschäfte von seinem Bruder Fidel übernahm, seine Macht konsolidiert. Fast alle wichtigen Posten im Staatsapparat wurden ausgewechselt, die von Fidel mit großer Macht ausge-

⁵ S. Oficina Nacional de Estadísticas, online: <www.one.cu>.

statteten Parallelstrukturen vollständig geschleift. An der Spitze der politischen Elite finden sich nur noch wenige, die ihre jetzige Position nicht einem Aufstieg unter Raúl verdanken. Das Militär, dem Raúl ein halbes Jahrhundert lang als Armeeminister vorstand, hat erkennbar mehr Macht im Staatsapparat erhalten. Seinen Sohn Alejandro Castro hat er in eine Schlüsselstellung im staatlichen Sicherheitsapparat befördert. Gleichzeitig fügt sich Fidel trotz verbesserter Gesundheit in seine Rolle als honorierter Pensionär, der sich nicht direkt in die Innenpolitik einmischt.

Trotz seiner derart gesicherten Position bleibt die Kohäsion der Elite die übergeordnete Logik der Politik Raúl's. Denn dies ist die zentrale Lehre, die Kubas Führung aus den Regimezusammenbrüchen in Osteuropa gezogen hat: Brüche innerhalb der Elite sind um jeden Preis zu vermeiden. Carlos Lage, lange der dritte Mann hinter den Castro-Brüdern, und Außenminister Pérez Roque wurden nicht zuletzt deshalb vor einem Jahr geschasst, weil, so O-Ton Castro, „der äußere Feind sich Illusionen über sie machte“. Auf der anderen Seite hat Raúl, um die unbedingte Geschlossenheit des Apparats zu sichern, eine Reihe altgedienter Revolutionsveteranen an zentrale Schaltstellen gesetzt. Prominentestes Beispiel ist der zum Vize-Präsidenten berufene, 79-jährige Hardliner Machado Ventura. Ihm unterstanden in der Vergangenheit die Kaderbewegungen innerhalb der Kommunistischen Partei; niemand kann besser, so das Kalkül, die parteiinterne Disziplin gewährleisten. Auch das Comeback des 78-jährigen Comandante Ramiro Valdés, einst Begründer der kubanischen Staatssicherheit und langjähriger Innenminister, soll jeden Verdacht zerstreuen, die alte Rivalität zwischen Innenministerium und Streitkräften könne wieder aufleben.

Dieser machtpolitische Imperativ der unbedingten Elitenkohäsion hat allerdings hohe Kosten. Wenn aus Gründen der politischen Stabilität auch die konservativsten Kräfte in den Entscheidungsapparat eingebunden werden müssen, kommt ihnen im Zweifelsfall bei angestrebten Liberalisierungsmaßnahmen auch erhebliche Vetomacht zu. Bringt Machado Ventura die alten Kader in Partei und Gewerkschaft dazu, das Entlassungspaket abzunicken, wird er im Gegenzug hohes Gewicht haben, um auf Kontrolle und Eindämmung der privaten Aktivitäten zu drängen.

Aber auch in Bezug auf die Legitimation gegenüber Basis und Bevölkerung ist ein mit einer Garde aus 80-Jährigen bestückter Machtzirkel harter Toback, selbst für loyale Parteikader der jüngeren Generationen. Jüngstes Beispiel sind die Massenentlassungen aus dem Staatssektor, deren Ankündigung – ausgerechnet – der Führung der offiziellen Einheitsgewerkschaft CTC übertragen wurde. Diese erbrachte den Loyalitätsbeweis und forderte das volle Verständnis aller Kubaner für diesen notwendigen Schritt zur „Aktualisierung des Wirtschaftsmodells“. Dies entspricht der politischen Logik, den Schulterschluss aller offiziellen Institutionen zu demonstrieren. Gegenüber den Arbeitern und Angestellten muss ein solches Vorgehen jedoch zu einer weiteren Diskreditierung der Gewerkschaften führen, die jetzt kaum anders denn als bloßer Transmissionsriemen des Staatsapparats wahrgenommen werden können.

Den Veränderungen in der Binnenökonomie war ein Schritt der weiteren Öffnung für Auslandskapital vorausgegangen. Im August 2010 gab die Regierung in Havanna ein Dekret bekannt, das Investoren erstmals Nutzungsrechte für 99 Jahre auf Land gewährt. Zunächst zielt diese Maßnahme auf die Etablierung von Golfplätzen und Luxusresorts für die hochpreisigen Segmente des internationalen Tourismus. Darüber hinaus aber signalisiert sie die Bereitschaft, den Immobiliensektor insgesamt stärker für ausländisches Kapital zu öffnen. In kaum einem anderen Bereich verfügt der kubanische Staat über so viel „Tafelsilber“, mit dem er seine klammen Kassen aufbessern kann. Daher blühen die Spekulationen, wie weit der Staat über die nun bekannt gewordenen Golfplatzdeals hinaus weitere Immobiliengeschäfte plant, um Auslandsinvestitionen ins Land zu holen.

Politik im Verhandlungsmodus

Während Kubas politische Führung bei der Transformation des sozialistischen Wirtschaftsmodells kaum Bereitschaft zeigt, eine größere Partizipation der kubanischen Bevölkerung zu zulassen, hat sie in diesem Sommer im Umgang mit der Opposition einen neuen politischen Pragmatismus gezeigt. Anfang Juli 2010 begann die schrittweise Entlassung der 52 noch inhaftierten Regimegegner aus

der Verhaftungswelle des „schwarzen Frühlings“ 2003 – die größte zusammenhängende Freilassung politischer Gefangener seit Jahrzehnten. Noch bemerkenswerter aber war die Art und Weise, in der sie zu Stande kam. Es war keine Gnadengeste von oben, vielmehr reagierte der Staat damit auf den wachsenden Druck der Opposition einerseits durch die Hungerstreiks von Orlando Zapata, der am 23. Februar 2010 starb, sowie von Guillermo Fariñas, und andererseits durch die Protestmärsche der *Damas de Blanco*, der Angehörigen der inhaftierten Dissidenten.

Die Freilassungen waren das Ergebnis eines komplexen, von der katholischen Kirche und der spanischen Regierung vermittelten Verhandlungsprozesses. Bei diesem war die Opposition zwar nicht direkt beteiligt, doch erfuhr sie eine implizite Anerkennung wie kaum jemals zuvor. Und sie erfüllte ihren Teil des Verhandlungsergebnisses: Kubas vielfach ausgezeichnete Bloggerin Yoani Sánchez fuhr unmittelbar nach Bekanntgabe des Verhandlungsergebnisses an das Krankenbett des mittlerweile in Lebensgefahr schwebenden Guillermo Fariñas, um ihn – mit Erfolg – zum Abbruch seines Hungerstreiks zu bewegen.

Teil des ausgehandelten Deals war es, dass die Oppositionellen in Spanien politisches Asyl erhielten. In der Folge wurde teilweise scharf kritisiert, dass die Freilassung damit de facto einer Ausbürgerung gleich käme. Die Vermittler hingegen dementieren vehement, dass es einen Zwang zum Verlassen des Landes gebe.

Im Ausland ist die Freilassung der Gefangenen zumeist als Geste gegenüber der EU interpretiert worden. Sie ist aber sehr viel mehr. Gerade ihre innenpolitische Bedeutung weist weit über den konkreten Fall hinaus. Der Erfolg substanzieller Verhandlungen zwischen Machthabern und Opposition – oder gar des Zukunftsszenarios einer *negotiated transition*, eines ausgehandelten Regimewechsels – ist abhängig von mindestens drei Faktoren: a) dass es von beiden Seiten akzeptierte Vermittler gibt; b) dass zentrale Akteure beider Seiten Verhandlungsergebnisse auch dann akzeptieren, wenn diese ihre Forderungen nur teilweise erfüllen; und c) dass beide Seiten ein Minimum an Vertrauen darin haben, dass die Gegenseite die getroffenen Vereinbarungen erfüllen will und kann. In all diesen drei Punkten macht die verhandelte Freilassung der Gefangenen einen beispiellosen Präzedenzfall aus.

EU-Politik: Abschied von der Common Position?

Spanien hat seine erfolgreiche Vermittlung bei der Gefangenenfreilassung dazu genutzt, die Forderung nach einer Revision der europäischen Kuba-Politik zu erneuern. Seit 1996 hält die EU an einer damals entwickelten gemeinsamen Position fest, die die Beziehungen zu Havanna von einer Verbesserung der Menschenrechtslage abhängig macht. Die kubanische Regierung sieht dies als feindliches Verhalten an, das einen Regimewechsel von außen erzwingen will, und macht bessere Beziehungen zur EU wiederum von einer Aufgabe dieser Common Position abhängig.

Die Einschätzungen der Mitgliedsstaaten, ob Menschenrechte in Kuba eher durch eine harte Haltung oder durch Dialog mit der Regierung zu befördern sind, bleibt geteilt. Auch in der deutschen Politik sind seit dem Amtsantritt von Guido Westerwelle als Außenminister die Vorbehalte gegen eine Annäherung spürbar größer geworden. Andererseits gibt es einen weit verbreiteten und nicht an ideologische Positionen gebundenen Unmut mit einer seit 14 Jahren fixierten politischen Linie, die wenig Flexibilität erlaubt und die von wichtigen Akteuren europäischer Kuba-Politik nicht mehr vollständig getragen wird. Dies hat in der Vergangenheit immer wieder zu nationalen Alleingängen geführt, welche die eigentlich angestrebte gemeinsame außenpolitische Haltung der EU konterkarieren.

Ihre Entscheidung über Beibehaltung, Aufgabe oder Modifikation der Common Position hat die EU zunächst vertagt – nicht zuletzt, weil man zunächst abwarten wollte, ob die angekündigten Gefangenenfreilassungen auch tatsächlich wie vereinbart umgesetzt würden. Doch danach sieht es aus: 32 der Inhaftierten sind bereits freigekommen, weitere stehen kurz davor, wie die katholische Kirche bestätigte. So dürfte auf dem Treffen der EU-Außenminister am 25. Oktober 2010 auch das Thema Kuba wieder auf die Agenda kommen.

Die Common Position formuliert als Ziel der europäischen Politik „a process of transition to a pluralist democracy and respect for human rights and fundamental freedoms“. Dass dies nicht erreicht ist, ist evident. Gleichwohl ist sich die EU – und sie zeigt es täglich im Umgang mit vielen Staaten der Welt – durchaus bewusst, dass auch

Fortschritte weit unterhalb der Ebene eines vollen Regimewechsels sinnvolle Politikziele sind.

Ein Perspektivwechsel dieser Art ist in den USA seit dem Amtsantritt Obamas in einer Reihe von Schritten gradueller Entspannungspolitik sichtbar geworden, sei es bei der Zulassung von Überweisungen der Emigranten oder bei einer ganzen Reihe niedrigschwelliger Normalisierungsbemühungen, von der Wiederaufnahme des Postverkehrs bis zu gemeinsamen Anstrengungen zum Schutz der Haie im Golf von Mexiko. Das alte Feindbild des Imperiums im Norden, das für die kubanische Revolution über fünf Jahrzehnte einen so hohen legitimatorischen Wert hatte, ist damit zwar noch nicht zur Gänze verschwunden, aber doch um einiges verblasst. Wenn der kubanische Außenminister Bruno Rodríguez jüngst erklärt, unter Obama habe sich die „Blockade“ Kubas weiter verschärft (*Reuters*, 15.09.2010), dann ist dies nicht nur im Ausland, sondern auch auf der Insel eine These mit sehr begrenzter Überzeugungskraft.

Wenig spricht dafür, dass Washingtons gradueller Schwenk zu einer Entspannungspolitik eine Stabilisierung der Regierung in Havanna zur Folge hatte. Eher ist das Gegenteil der Fall, wie nicht zuletzt der Reformdruck zeigt, auf den die Regierung von Raúl Castro nun reagiert.

Sowohl auf der politischen wie auf der wirtschaftlichen Ebene hat Kuba bis auf weiteres die Phase des Immobilismus verlassen. Nachdem die Regierung noch im Frühjahr 2010 inszenierten Volkszorn auf Oppositionelle losließ, markiert die verhandelte Freilassung der inhaftierten Regimegegner eine Zivilisierung im Umgang mit der Opposition. Ökonomisch hat die nun verkündete Ausweitung des Privatsektors, bei aller angebrachten Skepsis über ihre Umsetzung, die Koordinaten der wirtschaftspolitischen Debatte grundlegend verschoben. Von einer kohärenten Reformpolitik oder politischen Liberalisierung ist dies noch weit entfernt. Aber in beiden Bereichen sind es Schritte, die unter der Ägide Fidel Castros gänzlich undenkbar schienen.

Eine gemeinsame Außenpolitik, die auf solche Veränderungen nicht differenziert reagieren kann, droht zu einem Glaubensbekenntnis zu verkommen, welches keine politischen Anreize setzen kann. Die gegenwärtige Entwicklung sollte von daher auch den skeptischen Kräften inner-

halb der EU Anlass geben, Wege zu einer flexibleren Politik zu suchen. Das „vietnamesische Modell“ ist nicht nur eines, das Kubas Ökonomen diskutieren; auch für die Europäische Union kann es hilfreich sein zu überdenken, wie und warum sie gegenüber dem KP-regierten Vietnam zu einer pragmatischen Politik des *constructive engagement* kam und warum dies für Kuba nicht ganz ähnlich gelten könnte.

■ Der Autor

Dr. Bert Hoffmann ist *Senior Researcher* und stellvertretender Direktor im GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Er arbeitet im Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ und ist Autor zahlreicher Publikationen zu Politik und Ökonomie Kubas.

E-Mail: <hoffmann@giga-hamburg.de>; Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/hoffmann>>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Mit der politischen Stabilität und der Struktur autoritärer politischer Systeme beschäftigt sich innerhalb des GIGA-Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ das Forschungsteam „Nicht-Demokratische Regime“.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Escobar, Reynaldo (2007), La polémica intelectual cubana de 2007, in: *Iberoamericana*, 28, 7, 157-163.

Gratius, Susanne (2003), *Kuba unter Castro – Das Dilemma der dreifachen Blockade. Die kontraproduktive Politik der „Demokratieförderung“ seitens der USA und der EU*, Opladen: Leske + Budrich.

Hoffmann, Bert (2009), Charismatic Authority and Leadership Change: Lessons from Cuba's Post-Fidel Succession, in: *International Political Science Review*, 30, 3, 229-248.

Hoffmann, Bert (2009), *Kuba*, Reihe Länder, 3. Aufl., München: C.H. Beck.

Hoffmann, Bert (2009), Turning the Symbol Around: Returning Guantánamo Bay to Cuba, in: Abraham F. Lowenthal, Theodore Piccone und Laurence Whitehead (Hrsg.), *The Obama Administration and the Americas. Agenda for Change*, Washington, DC: The Brookings Institution, 136-144.

Hoffmann, Bert (2008), *Kuba: Wohin führt die Ära Raúl?*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>

Hoffmann, Bert und Laurence Whitehead (Hrsg.) (2007), *Debating Cuban Exceptionalism*, New York/London: Palgrave.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA Focus Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank; Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

